

## **Perbandingan Penanganan Tanah Terlantar di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Barat**

Ida Nurlinda, Yani Pujiwati, Marenda Ishak  
Fakultas Hukum dan Fakultas Pertanian Universitas Padjadjaran  
Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung  
idanurlinda@unpad.ac.id

### **Abstract**

*This research discusses the problems of: first, the implementation of the Government Regulation No 11 of 2010 on the Control and Utilization of Deserted Land in Tasikmalaya Regency and Sukabumi Regency; and second, the impact of the implementation of the Government Regulation No 11 of 2010 on the Control and Utilization of Deserted Land on the existence of agricultural land in Tasikmalaya and Sukabumi Regencies to realize the food security. This research used the normative juridical method and analytical descriptive research specification. The study concludes that: first, the Government Regulation No 11 of 2010 is not yet effective to resolve the cases existing in Tasikmalaya and Sukabumi Regencies. This results from the obstacles faced by the Government Regulation No. 11 of 2010 in mapping the land indicated as deserted land since, in fact, the identification and research do not involve the institution authorized for the determination of the deserted land. Second, the utilization of the deserted land is not yet projected to add and optimize the procurement of agricultural land, so the control of the deserted land has no added value nor strengthens the food security in West Java Province.*

*Key words : Community participation, legal strategy, regional border*

### **Abstrak**

Penelitian ini mengangkat permasalahan: *pertama*, Pelaksanaan Penerapan PP No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi. *Kedua*, dampak berlakunya PP No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar terhadap keberadaan lahan pertanian di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi, untuk mewujudkan ketahanan pangan. Penelitian menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa: *pertama*, PP No 11 Tahun 2010 belum efektif untuk menangani kasus di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi. Hal ini disebabkan PP No. 11 Tahun 2010 memiliki kendala dalam memetakan tanah yang terindikasi terlantar karena pada faktanya identifikasi dan penelitian tidak dilakukan dengan melibatkan instansi yang kewenangannya terkait dengan penetapan tanah terlantar. *Kedua*, pendayagunaan tanah terlantar belum diarahkan untuk menambah dan mengoptimalkan penyediaan lahan pertanian sehingga penertiban tanah terlantar tidak memberikan nilai tambah, atau memperkuat ketahanan pangan di Propinsi Jawa Barat.

Kata kunci: Pendayagunaan Tanah Terlantar, Redistribusi Tanah, Ketahanan Pangan

## Pendahuluan

Keberadaan tanah terlantar atau terindikasi terlantar di Indonesia saat ini cukup luas. Berdasarkan hasil identifikasi BPN pada 2011, terdapat sekitar 7,3 juta hektar tanah di Indonesia yang terindikasi terlantar,<sup>1</sup> sedangkan tanah yang sudah dinyatakan terlantar adalah 459 bidang,<sup>2</sup> yang luasnya mencakup 4,8 juta hektar. Luas tanah terlantar ini bertambah dari data pada 2007 seluas 7,1 juta hektar di luar kawasan hutan<sup>3</sup>. Tanah terlantar seluas itu sama dengan 14 kali luas wilayah Singapura. Luas tanah yang terlantar atau diindikasikan terlantar saat ini boleh jadi lebih luas lagi, meskipun belum ada data yang akurat mengenai hal tersebut, mengingat tidak mudahnya menetapkan suatu wilayah sebagai tanah terlantar. Tanah-tanah tersebut pada umumnya sudah dikuasai oleh pengusaha dengan beragam izin (pada umumnya Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha), namun tanah-tanah tersebut tidak dimanfaatkan dengan optimal atau kalaupun dimanfaatkan tidak sesuai dengan peruntukannya.

Luasnya tanah terlantar pada hakekatnya sangat ironis dan menciderai perasaan keadilan rakyat kecil yang tidak memiliki lahan. Di satu sisi kebutuhan tanah sangat tinggi namun di sisi lain sebagian orang yang memiliki hak-hak atas tanah, tidak memanfaatkan tanahnya dengan baik dan optimal. Selain tidak adil, penelantaran tanah menghilangkan potensi ekonomi dan sosial dari tanah itu sendiri, dan menghilangkan pula akses sosial ekonomi masyarakat, terutama petani, terhadap tanah. Kondisi banyaknya jumlah dan luas tanah yang terindikasi terlantar dan/atau terlantar ini semakin diperparah dengan banyaknya tanah yang semula berfungsi sebagai tanah pertanian, kemudian beralih fungsi ke penggunaan/pemanfaatan non pertanian seperti pembangunan sektor perumahan, industri, jasa, infrastruktur dan kegiatan ekonomi lainnya. Kegiatan-kegiatan pembangunan ini telah memicu terjadinya alih fungsi lahan pertanian secara besar-besaran dan tidak

---

<sup>1</sup> Penjelasan Pasal 4 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, "Tanah yang terindikasi tanah terlantar adalah tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian."

<sup>2</sup> Kurnia Toha, (Ka. Pusat Hukum dan Humas BPN), "BPN nyatakan 4,8 juta ha lahan terlantar", *Harian Media Indonesia*, 25 September 2012, hlm. 4.

<sup>3</sup> Joyo Winoto, "Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam rangka mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", *Makalah Kuliah Umum di Balai Senat UGM*, Yogyakarta, 22 November 2007, hlm. 1.

terkendali. Data Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air (PLA) Kementerian Pertanian pada 2005 menunjukkan bahwa setiap tahun sekitar 187.720 Ha sawah telah beralih fungsi ke penggunaan non pertanian, terutama di Pulau Jawa<sup>4</sup>. Secara keseluruhan tanah terlantar juga menyebabkan krisis tanah secara fisik, tanah terlantar menyebabkan erosi yang terjadi semakin besar dan merusak kualitas tanah. Secara jangka panjang, tanah terlantar juga menyebabkan hilangnya kesuburan tanah, rusaknya siklus hara, dan menipisnya lapisan organik tanah.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah (PP) No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ditegaskan bahwa “tanah yang menjadi obyek tanah terlantar dapat berupa tanah yang berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan.” Data terbesar selama ini mengenai tanah terlantar atau terindikasi terlantar, banyak terjadi pada tanah-tanah yang berstatus HGU yang pemberian haknya diberikan untuk penggunaan kegiatan pertanian, perkebunan, perikanan dan pertambakan. Data BPN menunjukan tanah HGU yang terlantar/ terindikasi terlantar mencapai 1.913 juta ha.

Pengaturan mengenai penertiban tanah terlantar sebenarnya sudah lama ada. Di era orde baru, seiring maraknya pembangunan kawasan perumahan dan permukiman diawal 1980an, indikasi tanah yang diterlantarkan oleh pemiliknya, mulai muncul, mengingat banyaknya pengembang (developer) kawasan perumahan yang tidak atau belum memanfaatkan tanah-tanah yang dikuasainya untuk digunakan sesuai dengan peruntukannya (kawasan perumahan atau kawasan industri). Hal ini tentu saja ironis dan bertentangan dengan rasa keadilan, asas fungsi sosial atas tanah dan peran tanah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dalam konsideran menimbang, ditegaskan bahwa ditetapkannya PP No. 11 Tahun 2010 dikarenakan kondisi penelantaran tanah semakin menimbulkan kesenjangan sosial, kesenjangan ekonomi, kesejahteraan sosial serta menurunkan kualitas lingkungan. Lebih lanjut, dalam penjelasan umum PP No. 11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa kondisi banyaknya tanah terlantar perlu diatasi dengan melakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia serta memperkuat

---

<sup>4</sup> Ida Nurlinda, “Penataan Ruang yang mendukung Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian”, Makalah pada *Simposium Nasional Pertanahan di Indonesia pada Abad 21, Badan Kerja Sama (BKS) Fakultas Hukum Negeri seluruh Indonesia dengan BPN*, Jakarta, 13 Desember 2011, hlm. 1.

harmoni sosial. Selain itu, optimalisasi pengusahaan, penggunaan, pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan, dan menciptakan lapangan kerja serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi.

Terkait dengan perlunya peningkatan ketahanan pangan, maka penertiban dan pendayagunaan tanah merupakan sesuatu hal yang penting. PP No. 11 Tahun 2010 dan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang di dalamnya menegaskan bahwa negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara, lahir untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian serta mencegah timbulnya tanah terlantar. Namun tentunya praktik di lapangan perlu dilaksanakan dengan koordinasi yang baik antar instansi terkait dengan tugas-tugas tersebut, baik secara vertikal maupun secara horizontal seperti instansi pertanahan, Bappeda, pertanian, perkebunan, kehutanan dan sebagainya, sebelum menetapkan status tanah.

Di Provinsi Jawa Barat, jumlah tanah terlantar dan tanah pertanian yang mengalami alih fungsi lahan cukup banyak. Hal ini dapat difahami mengingat kebutuhan tanah di daerah Provinsi Jawa Barat sangat tinggi, terutama di wilayah-wilayah sekitar DKI Jakarta, sangat ironis dengan fakta penelantaran tanah-tanah perkebunan di sekitar Provinsi Jawa Barat. Fakta tersebut jelas bertentangan dengan asas fungsi sosial atas tanah yang terkandung dalam Pasal 6 UUPA. Di Provinsi Jawa Barat, tanah yang terindikasi terlantar sampai 2011 mencapai 19.654,2694 hektar, yang terletak menyebar di beberapa wilayah seperti Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Karawang, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis, dan sebagainya. Dengan dasar penguasaan hak berupa HGU, HGB, Hak Pengelolaan dan bahkan yang masih berstatus izin lokasi. Sementara Kabupaten Sukabumi merupakan wilayah yang mempunyai tanah terlantar terluas<sup>5</sup>.

Kabupaten Tasikmalaya merupakan salah satu dari 17 kabupaten yang ada di wilayah Provinsi Jawa Barat. Kabupaten Tasikmalaya mempunyai luas wilayah 2.563,35 km<sup>2</sup>, terdiri atas 39 Kecamatan, 351 Desa. Total penduduk berdasarkan sensus penduduk pada 2010 berjumlah 1.675.554 jiwa, dengan tingkat kepadatan 637 jiwa/km<sup>2</sup><sup>6</sup>. Mengingat kegiatan ekonomi masyarakat Kabupaten Tasikmalaya

---

<sup>5</sup> Listiani Nurhasanah, *Pelaksanaan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Wilayah Kabupaten Karawang dalam Rangka Reforma Agraria Ditinjau dari PP No. 11 Tahun 2010*, Skripsi S-1, Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 2012, hlm. 5.

<sup>6</sup> Kabupaten Tasikmalaya dalam angka, 2011, hlm. 3.

yang sangat bertumpu pada ketersediaan tanah, maka timbulnya tanah-tanah terlantar sangat merugikan masyarakat petani Kabupaten Tasikmalaya dalam upaya mensejahterakan perekonomian dan kehidupan mereka. Untuk itu pada 2012 penulis telah melakukan penelitian mengenai tanah terlantar di Kabupaten Tasikmalaya untuk menilai efektivitas dan mengevaluasi dampak berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 terhadap kebijakan pengelolaan tanah pertanian di Kabupaten Tasikmalaya. Secara ringkas, penelitian di Kabupaten Tasikmalaya pada 2012 menunjukkan hasil bahwa jauh sebelum berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 di Kabupaten Tasikmalaya sudah banyak terdapat tanah yang (diindikasikan) terlantar. Dengan demikian, penanganannya pun dilakukan berdasarkan PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Fakta dan kondisi tanah terlantar yang berada di Kabupaten Tasikmalaya tersebut telah mendorong penulis untuk membandingkannya dengan fakta dan kondisi di Kabupaten Sukabumi, karena Kabupaten Sukabumi merupakan wilayah di Provinsi Jawa Barat yang mempunyai wilayah tanah terlantar yang terluas. Dari luas wilayah Kabupaten Sukabumi 417.000 ha luas, 20.000 ha diantaranya merupakan tanah terlantar atau diindikasikan terlantar, baik berstatus tanah HGU maupun HGB. Hal ini sangat ironis karena kontribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Sukabumi terbesar berasal dari sektor pertanian, yaitu 29,73%<sup>7</sup>. Kondisi tanah yang ditelantarkan oleh pemiliknya di satu pihak sementara di pihak lain justru mata pencaharian penduduk Kabupaten Sukabumi berasal dari sektor pertanian, menyebabkan banyaknya petani di Kabupaten Sukabumi mencari pekerjaan ke kota atau menjadi TKI/buruh Migran di luar negeri yang mencapai 32.632 orang<sup>8</sup>.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, maka permasalahan penelitian ini adalah: *pertama*, Bagaimana pelaksanaan PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi? *Kedua*, Bagaimana dampak berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar terhadap keberadaan lahan

---

<sup>7</sup> Biro Pusat Statistika (BPS) Kabupaten Sukabumi, 2011.

<sup>8</sup> *Ibid*.

pertanian di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi, untuk mewujudkan ketahanan pangan?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: *pertama*, pelaksanaan penerapan PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, baik di Kabupaten Tasikmalaya maupun di Kabupaten Sukabumi. *Kedua*, dampak berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar terhadap keberadaan lahan pertanian di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan Provinsi Jawa Barat.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu menggunakan data sekunder sebagai data utamanya dan kemudian didukung data lapangan sebagai data primer yang diperoleh dari pejabat penyelenggara pertanahan. Selain itu, penelitian ini bersifat deskripsi analitis, bertujuan menggambarkan, menelaah, dan menganalisis secara sistematis suatu fakta tentang keadaan tertentu. Metode ini memiliki tujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis, faktual serta akurat dari objek penelitian itu sendiri. Berdasarkan data yang terkumpul dilakukan analisis data dengan menggunakan metode normatif kualitatif untuk mengkaji data sekunder dan primer yang diperoleh dari lapangan. Dalam penelitian ini, evaluasi atas kebijakan pemerintah daerah kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi dilakukan dengan cara metode *post ante*, yaitu metode evaluasi kebijakan yang dilakukan setelah terbitnya kebijakan.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **Pelaksanaan PP No. 11 Tahun 2010 di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi**

Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagaimana diuraikan di atas, dilakukan sebagai bagian dari rangkaian program reforma agraria untuk



mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Banyak hal yang menyebabkan diterlantarkannya suatu bidang tanah. Fakta di lapangan adanya tanah hak yang tidak terawat, tidak produktif dan kualitas kesuburannya menurun<sup>9</sup>, menyebabkan tanah tersebut kemudian diterlantarkan. Tanah terlantar disebabkan baik oleh faktor yuridis maupun faktor non yuridis. Tanah terlantar yang disebabkan oleh faktor non yuridis pada akhirnya menimbulkan juga masalah-masalah yuridis.

Timbulnya tanah terlantar atau tanah yang diindikasikan terlantar, pada awalnya lebih banyak dipicu oleh krisis moneter yang kemudian menimbulkan krisis ekonomi di 1988. pada saat itu banyak perusahaan-perusahaan yang menguasai tanah cukup luas, tapi perusahaan itu sendiri mengalami masalah keuangan sehingga tidak dapat mengolah tanah-tanah tersebut dengan baik, dan pada akhirnya tanah-tanah tersebut dibiarkan dalam keadaan terlantar. Selain itu, ada penyebab lainnya seperti perusahaan-perusahaan tersebut menguasai tanah dengan cukup luas sebagai modal, untuk kemudian dijaminkan, bukan untuk diolah dengan sesuatu peruntukan. Sebagai akibatnya, luas tanah terlantar pasca krisis ekonomi 1988 meningkat cukup drastis. Data terakhir (2011) dari BPN menunjukkan terdapat 459 bidang tanah terlantar di Indonesia, yang mencakup seluas 4,8 juta ha. Selain itu, BPN juga menemukan tanah yang diindikasikan terlantar seluas 7,3 juta ha. Tentu hal ini sangat bertentangan dengan cita-cita luhur UUPA yang sejalan dengan tujuan Negara Indonesia, yaitu bahwa tanah beserta kekayaan alam yang terkandung didalamnya harus dipergunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, dibedakan pengertian mengenai tanah terlantar dan tanah yang terindikasi terlantar. PP No. 11 Tahun 2010, tidak memberi pengertian secara eksplisit mengenai tanah terlantar. Dalam PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Pasal 1 angka (5) dijelaskan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, tanah yang terindikasi tanah terlantar dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010

---

<sup>9</sup> Suhariningsih, *Tanah Terlantar: Asas dan Pembaharuan Konsep menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2009, hlm. 90.

adalah tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian. Terhadap tanah-tanah tersebut perlu dilakukan identifikasi dan penelitian, untuk mengkaji apakah tanah tersebut terlantar atau tidak.

Tanah-tanah terlantar dan/atau tanah yang terindikasi terlantar cukup banyak terdapat di Provinsi Jawa Barat. Dari 17 kabupaten yang terdapat di Provinsi Jawa Barat, tanah terlantar dan terindikasi terlantar mencapai 19.654,2694 ha, dengan luasan yang terbesar berada di Kabupaten Sukabumi dan selanjutnya Kabupaten Tasikmalaya. Di kabupaten Tasikmalaya, pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar masih banyak yang mengacu/menggunakan PP No. 36 Tahun 1998, hal ini disebabkan selain karena merupakan rangkaian proses dari sebelum berlakunya PP No. 11 Tahun 2010, juga disebabkan PP No. 11 Tahun 2010 pelaksanaannya ditataran empiris kurang operasional (tidak efektif) karena peraturan pemerintah tersebut tidak/kurang memperhatikan aspek keterkaitan instansi BPN (pertanahan) dengan instansi lain yang tugas kewenangannya terkait dengan kewenangan BPN dalam penetapan tanah terlantar. Misalnya antara Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya dengan Bappeda Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi, Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi. Padahal dalam menetapkan suatu tanah terlantar atau terindikasi terlantar, koordinasi dengan instansi lain yang tugas dan kewenangannya berhubungan dengan penetapan tanah terlantar, sangatlah penting dilakukan.

Hingga 2013 belum ada tanah-tanah di Kabupaten Tasikmalaya yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh Kepala BPN, yang ada hanya pada tahapan tanah-tanah yang terindikasi terlantar dan sedang menunggu untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh Kepala BPN, sehingga tanah-tanah itupun belum dapat didistribusikan kepada rakyat yang membutuhkan, dalam rangka reforma agraria untuk menjadi tanah-tanah pertanian. Redistribusi tanah di Kabupaten Tasikmalaya memang seyogianya dilakukan untuk menjadi tanah-tanah pertanian, karena mata pencaharian terutama yang dilakukan oleh penduduk Kabupaten Tasikmalaya adalah bertani. Selain itu, amanat dari UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan menegaskan bahwa sebagai negara agraris, pemerintah Indonesia perlu menjamin tersedianya lahan pertanian secara



berkelanjutan, sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan<sup>10</sup>. Secara umum, beberapa penyebab terjadinya tanah (terindikasi) terlantar di Kabupaten Tasikmalaya (khususnya tanah HGU) adalah: a) masa berlaku HGU atas tanah-tanah perkebunan telah habis, tetapi tidak diperpanjang dan dibiarkan begitu saja baik oleh negara ataupun pemilik HGU; b) ketika penelitian atas tanah yang indikasi terlantar dilakukan, penyemaian bibit pohon yang akan ditanam sedang dilakukan sehingga tidak/belum ditanami dan tanah dibiarkan; c) perusahaan-perusahaan perkebunan pemilik HGU mengalami kekurangan modal, sehingga kesulitan memanfaatkan tanah dan membiarkan tanah-tanah tersebut tanpa dimanfaatkan dengan baik; d) beberapa kawasan dari tanah terlantar tersebut memang sulit ditanami karena kualitas tanahnya tidak/kurang baik untuk dijadikan tanah perkebunan.

Selain itu, dari tanah-tanah yang terindikasi terlantar di Kabupaten Tasikmalaya, 2 (dua) diantaranya dibatalkan oleh Kanwil BPN Jabar karena berstatus sebagai tanah pemerintah. Pasal 3 PP No. 11 Tahun 2010 menegaskan, bahwa terhadap tanah-tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung, dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah, dan tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, tidak dapat digolongkan sebagai tanah terlantar. Selain itu, di Kabupaten Tasikmalaya juga terdapat kasus tanah perkebunan yang diindikasikan terlantar, karena kandungan material tanah tersebut tidak dapat diusahakan dengan baik sesuai dengan yang direncanakan oleh perusahaan pemilik HGU perkebunan tersebut. Tanah tersebut dimiliki oleh PT. Genteng Marba seluas 139,9000 ha dan PT. Datar Salam seluas lahan 383,099 ha. Hal ini menunjukkan pemberian tanah HGU tidak memperhatikan kesesuaian kualitas tanah dengan pemberian hak atas tanah sekaligus peruntukan dan penggunaan tanah itu. Lemahnya koordinasi antar instansi dalam hal pemberian hak atas tanah menyebabkan timbulnya tanah terlantar.

Pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar atau terindikasi terlantar di Kabupaten Sukabumi, jauh lebih rumit daripada di Kabupaten Tasikmalaya. Hal tersebut disebabkan banyaknya jumlah bidang tanah dan sekaligus luasnya lahan yang menjadi tanah yang terlantar atau terindikasi terlantar, baik tanah yang berstatus hak guna usaha maupun hak guna bangunan. Sektor pertanian dan

---

<sup>10</sup> Lihat dalam Konsideran Menimbang huruf (b) UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan.

perkebunan (teh, pala, dan cengkeh) merupakan sektor perekonomian yang paling banyak dilakukan di Kabupaten Sukabumi, sehingga tanah-tanah yang diindikasikan terlantar pun cukup banyak yang berstatus HGU dan luasnya cukup luas.

Dari luas wilayah Kabupaten Sukabumi seluas 412.799, 54 ha, terdapat 42 bidang tanah yang terindikasi terlantar. Dari 42 bidang tanah yang terindikasi terlantar, baru 1 lahan yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, yaitu tanah HGB milik PT Intan Hepta<sup>11</sup>. Menurut Achmad Sodiki, ada beberapa sebab tanah ditelantarkan oleh pemegang HGU, antara lain<sup>12</sup>: a) perusahaan tidak lagi mempunyai modal kerja untuk mengusahakan tanah; b) tanaman yang ditanam tidak menghasilkan keuntungan, karena tidak dipelihara dengan baik; c) harga hasil tanaman yang merosot di pasaran; atau d) sengeket dengan rakyat sekitar; e) jangka waktu HGU telah habis, tidak segera diambil alih oleh pemerintah sehingga tidak jelas siapa pengelola tanah tersebut.

Sebab-sebab di atas menimbulkan kondisi yang ironis, di satu sisi seseorang/badan hukum menguasai lahan dengan luasan yang sangat besar tetapi tidak memanfaatkannya secara optimal, sedangkan di sisi lain banyak masyarakat (petani) yang tidak mempunyai tanah. Kalaupun memiliki tanah, luasnya tidak memadai untuk diusahakan atau kualitas tanahnya tidak mendukung untuk diusahakan. Hal demikian pada akhirnya menimbulkan ketidakadilan. Untuk hal tersebut dapat dilakukan perkecualian asalkan dapat dipertanggung jawabkan. Hal ini yang disebut Maria Sumardjono sebagai keadilan korektif (*corrective justice*) atau diskriminasi yang positif (*positive discrimination*)<sup>13</sup>.

Dalam hal kasus di Kabupaten Sukabumi, status tanah PT Sugih Mukti Perkebunan Halimun di Kecamatan Warungkiara Kabupaten Sukabumi telah diajukan ke BPN Pusat untuk ditetapkan sebagai tanah yang terindikasi terlantar karena jangka waktu HGU-nya telah habis sejak 1998. Namun BPN tidak juga mengambil/menetapkan status tanah tersebut sebagai tanah yang dikuasai negara. Tanah dibiarkan terlantar begitu saja, dan kemudian masyarakat setempat menggarapnya. Hal ini dianggap sebagai tindakan penjarahan tanah oleh negara.

Sebenarnya, status tanah ex HGU PT Sugih Mukti baik secara yuridis maupun secara fisik telah dilaporkan oleh Ketua Badan Pelaksana Cabang (BPC) Serikat Petani

---

<sup>11</sup> Wawancara peneliti dengan Andi Kadandio, Kepala Seksi Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat (P3M) Kantor Pertanahan Kabupaten Sukabumi, 20 September 2013.

<sup>12</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2013, hlm. 64.

<sup>13</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, KOMPAS, Jakarta, 2005, hlm. 176.

Indonesia (SPI) Cabang Sukabumi ke Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sukabumi dengan surat nomor 300-640-2008 tertanggal 30 Oktober 2008, perihal permohonan hak milik atas tanah dan penolakan perpanjangan HGU yang terletak di Kecamatan Warungkiara, Kabupaten Sukabumi. Namun, sejak 1998, tidak pernah ada tindakan hukum dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sukabumi, sehingga kemudian warga memanfaatkannya. Untuk menyelesaikan kasus yang demikian, seharusnya keadilan korektif (*corective justice*) dikedepankan. Artinya aspek legal formal dapat dikesampingkan (alas hak atas tanah), dengan mengedepankan aspek tanah berfungsi sosial dalam arti tanah harus mempunyai manfaat dan peran untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan seperti tersebut di atas tidak saja terjadi pada tanah-tanah perkebunan berstatus HGU; akan tetapi terjadi juga pada tanah-tanah yang berstatus HGB. Salah satunya HGB PT Narpati Estate di Desa Cikembang dan Desa Seuseupan, Kecamatan Caringin Kabupaten Sukabumi yang diindikasikan terlantar, seluas 277,1775 Ha (terdiri atas 10 sertifikat HGB). PT Narpati Estate sudah diberi peringatan pertama sejak 12 November 2010. Namun, hingga peringatan ketiga diberikan pada 12 Januari 2011, PT Narpati Estate tidak menunjukkan itikad baik untuk menggarap tanah tersebut. Tanah tersebut diterlantarkan oleh pemiliknya karena aksesibilitas jalan yang tidak memungkinkan untuk dilakukan pengembangan. Sekitar 5 km jalan menuju lokasi sulit untuk dilalui kendaraan, terlebih jika musim penghujan tiba<sup>14</sup>. Hal ini menunjukkan tidak adanya koordinasi yang baik antara pemberian sesuatu hak kepada seseorang/perusahaan dengan instansi yang kewenangannya terkait dengan pengembangan wilayah (Dinas-dinas Ke-PU-an). Selain itu, perusahaan PT Narpati sendiri kesulitan membangun dan mengembangkan wilayah tersebut karena masalah pendanaan.

Secara umum jika diperbandingkan, penertiban dan pendayagunaan tanah (terindikasi) terlantar, khususnya dalam hal implementasi PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, antara di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi pada hakekatnya sama saja. Dalam arti langkah-langkah yang telah ditetapkan oleh PP No. 11 Tahun 2010 untuk mengidentifikasi dan meneliti tanah yang diindikasikan terlantar, diikuti baik oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya maupun Kabupaten Sukabumi. Namun

---

<sup>14</sup> Studi Lapangan Peneliti pada tanggal 21 September 2013 ke lokasi penelitian.

demikian ada beberapa perbedaan dalam penanganan tanah (terindikasi) terlantar antara di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi.

Di Kabupaten Sukabumi, tahapan penetapan tanah terlantar mengacu secara tegas pada langkah-langkah Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 2010 jo Peraturan Kepala BPN No. 9 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, yaitu: a) Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar; b) Identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar; c) Peringatan terhadap pemegang hak; dan d) Penetapan tanah terlantar.

Keempat tahapan ini juga dilalui di Kabupaten Tasikmalaya, namun dengan menitikberatkan pada hal yang jika memungkinkan tanah-tanah tersebut tetap dapat diusahakan (tidak ditetapkan terlantar). Usulan ke BPN pusat di Jakarta hanya dilakukan jika memang benar-benar upaya lain sudah tidak dapat dilakukan lagi. Hal ini disebabkan kasus yang terjadi di Kabupaten Tasikmalaya lebih banyak disebabkan oleh ketidakcocokan kualitas tanah dengan tipe tanaman yang akan ditanam pada tanah HGU (perkebunan) tersebut.

Selain itu, fakta yang diperoleh di lapangan di Kabupaten Tasikmalaya adalah kebanyakan tanah-tanah yang diindikasikan terlantar setelah diidentifikasi dan diteliti, ternyata merupakan tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, seperti kasus pada perkebunan Cisugih dan Perkebunan Cikencleng. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 huruf (b) PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, tanah-tanah yang dikuasai baik langsung maupun tidak langsung oleh Negara, diperkecualikan dari obyek penelitian tanah terlantar.

Hal tersebut ironis, karena faktanya cukup banyak tanah-tanah yang (diindikasikan) terlantar merupakan tanah-tanah yang dikuasai baik langsung maupun tidak langsung oleh negara. Termasuk di dalamnya adalah hak pengelolaan. Menurut peneliti, tanah hak pengelolaan tidak perlu dikategorikan sebagai obyek tanah terlantar, karena hak pengelolaan bukanlah hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA, akan tetapi merupakan konkritisasi dari hak menguasai negara. Dengan demikian, untuk kasus-kasus yang terjadi di Kabupaten Tasikmalaya, sisi pendayagunaan tanah-tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar harus lebih dioptimalkan, karena tidak sepenuhnya murni kesalahan para pemilik tanah.

Sementara itu pada kasus-kasus penelantaran tanah di Kabupaten Sukabumi, baik Kantor Pertanahan Kabupaten Sukabumi maupun Kanwil BPN Provinsi Jawa

Barat serta instansi-instansi yang terkait dengan upaya penertiban tanah terlantar harus lebih tegas. Hal ini mengingat banyaknya kasus tanah yang terindikasi terlantar dan luasnya luasan tanah yang terindikasi terlantar tersebut. BPN harus lebih selektif dan ketat dalam hal pemberian hak-hak atas tanah, karena status tanah HGB dan HGU yang diterlantarkan cukup memprihatinkan. Padahal Kabupaten Sukabumi bukanlah termasuk ke dalam kategori Kabupaten yang sejahtera. Data BPS pada 2010 menunjukkan bahwa kondisi petani di Kabupaten Sukabumi masih memprihatinkan, petani yang mencari kerja ke kota atau menjadi TKI/buruh Migran di luar negeri mencapai jumlah 32.632 orang. Hal ini ironis karena kontribusi PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) Kabupaten Sukabumi terbesar adalah dari sektor pertanian yaitu 29,73 persen.

Dalam menangani kasus-kasus tanah terlantar memang seyogianya upaya pendayagunaan tanah terlantar lebih dikedepankan dari pada upaya penertibannya itu sendiri. Hal ini dikarenakan bagaimana pun cukup besar risiko menetapkan tanah seseorang sebagai tanah terlantar, karena pada hakekatnya menetapkan tanah terlantar berarti memutuskan hubungan hukum seseorang/suatu perusahaan dengan tanahnya. Pendayagunaan tanah terlantar merupakan tahapan yang strategis dan mekanismenya harus dapat memastikan bahwa upaya penertiban tanah terlantar harus dapat dikembalikan kepada sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tanpa pendayagunaan tanah yang efektif, penertiban tanah terlantar akan menjadi sia-sia. Mengedepankan upaya pendayagunaan berarti pula meminimalisir konflik dan/atau sengketa yang berpotensi terjadi<sup>15</sup>. Dengan demikian, maka kinerja Panitia C yang kepanitiaannya terdiri atas berbagai instansi pemerintah yang kewenangannya terkait dengan penelitian tanah terindikasi terlantar (misalnya Dinas Perkebunan, Dinas Kehutanan, Dinas Perumahan dsb) harus lebih dioptimalkan, untuk mengkaji dan meneliti berbagai kemungkinan dan alternatif untuk mendayagunakan tanah yang terindikasi terlantar tersebut.

---

<sup>15</sup> Wawancara peneliti dengan Dadang Sutisna, Kepala Bagian Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat (P3M) Kanwil BPN Provinsi Jawa Barat, 4 November 2013.

**Dampak berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 terhadap Keberadaan Lahan Pertanian di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Sukabumi, untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan.**

Lahan pertanian mempunyai peran dan fungsi yang sangat strategis bagi negara agraris seperti Indonesia, karena sebagian besar rakyat Indonesia menggantungkan hidup dan penghidupannya pada sektor pertanian. Kebutuhan akan lahan pertanian dari waktu ke waktu semakin meningkat, sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk. Namun ketersediaan lahan pertanian itu sendiri dari waktu ke waktu semakin berkurang, pengurangan luas dan jumlah lahan pertanian itu antara lain disebabkan oleh terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian seperti untuk perumahan, pembangunan jalan tol ataupun untuk pembangunan sarana dan prasarana lainnya. Jika alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian terus menerus terjadi dapat mengancam pencapaian keamanan pangan, ketahanan pangan dan bahkan kedaulatan pangan.

Antara keamanan pangan (*food safety*), ketahanan pangan (*food security*) dan kedaulatan pangan (*food sovereignty*) mempunyai makna yang berbeda namun saling berkaitan. Keamanan pangan (*food safety*) mempunyai makna tersedianya pangan yang dibutuhkan oleh masyarakat; sedangkan ketahanan pangan (*food security*) mempunyai makna yang jauh lebih dalam, yaitu tidak sebatas tersedianya pangan yang dibutuhkan oleh masyarakat akan tetapi akses masyarakat untuk memperoleh pangan itu pun cukup mudah dan murah serta tersedia dalam waktu yang cukup lama (akses yang stabil). Unsur yang harus ada dalam ketahanan pangan adalah<sup>16</sup>: a) berorientasi pada rumah tangga dan individu; b) dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses; c) menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial; d) berorientasi pada pemenuhan gizi; e) ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.

Sementara itu, kedaulatan pangan (*food sovereignty*) terkait dengan kewenangan negara menguasai sumber-sumber kehidupan untuk kemudian dikelola untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, sebagaimana hakekat dari

---

<sup>16</sup> Fandy Achmad, Sentot Setyasiswanto dan Mumu Muhajir, *Ketahanan Pangan dan Perubahan Iklim, Dua Kasus dari Kalimantan Tengah*, Kertas Kerja Epistema No. 2 Tahun 2012, hlm. 6

<sup>17</sup> Mc Michael, Philip, *Food Regimes and Agrarian Questions*, The Agrarian Change and Peasant Studies series, vol. 3, Fernwood Publishing, Canada, 2013, hlm. 59



Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Begitu pentingnya arti kedaulatan pangan, bahkan jika dalam jangka waktu lama kedaulatan pangan diabaikan, dapat menimbulkan kegoncangan negara. Menurut Philip Mc Michael, *It advocates reterritorialization of state through the revitalization of local food ecologies and recognition of the rights of people of the land*<sup>17</sup>. Hal demikian tentu menghilangkan kemandirian pangan sebagai tujuan akhir dari kedaulatan pangan.

Kebijakan yang selama ini lebih mementingkan keamanan pangan (*food safety*) daripada ketahanan pangan (*food security*), telah menyebabkan kebijakan pertanian Indonesia salah sasaran, dan pada akhirnya pendapatan dan kesejahteraan petani masih jauh dari kelayakan. Kondisi lahan pertanian justru semakin rusak dan luas lahan pertanian semakin sempit karena terjadinya alih fungsi lahan pertanian secara tidak terkendali. Hal ini menunjukkan kebijakan pertanahan khususnya pertanian tidak menunjang aspek keberlanjutan kapasitas produksi.<sup>18</sup> Kebijakan demikian, jelas tidak sejalan dengan semangat Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan dan Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, karena kedua undang-undang ini pada hakekatnya bercita-cita mewujudkan kemandirian pangan yang ditopang oleh ketahanan pangan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, khususnya dalam hal ini kesejahteraan kehidupan petani.

Untuk memenuhi unsur-unsur ketahanan pangan sebagaimana diuraikan di atas, maka keamanan pangan (*food safety*) menjadi hal yang harus ada untuk mencapai ketahanan pangan (*food security*). Produksi pangan merupakan unsur utama untuk memperkuat ketahanan pangan. Produksi pangan yang cukup tentunya harus ditunjang oleh kebijakan penyediaan lahan untuk pertanian yang memadai. Bertambahnya jumlah penduduk, maka logikanya harus bertambah pula luas lahan untuk produksi pangan. Namun ironisnya yang terjadi tidak demikian. Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian yang terjadi (terutama di Pulau Jawa) memberi kontribusi yang sangat signifikan terhadap ratio penurunan suplai atas kebutuhan pangan masyarakat<sup>19</sup>. Data menunjukkan, sejak 1999, konversi lahan sawah di Indonesia mencapai 81.376 ha per tahun. Dari data tersebut, konversi lahan sawah yang terjadi di Pulau Jawa mencapai 50.100 ha per tahun<sup>20</sup>. Hal ini tentu berdampak

---

<sup>18</sup> Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 240

<sup>19</sup> Lucas, Anton and Warren Carol (editor), *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*, Ohio University Research in International Studies, Southeast Asia Series No. 126, Ohio University Press, Athens, 2013, hlm. 66.

<sup>20</sup> Noer Fauzi Rachman, *Land Reform: dari Masa ke Masa*, Tanah Air Beta, Yogyakarta, 2012, hlm. 108.

pada keamanan pangan juga ketahanan pangan, dan pada akhirnya kedaulatan pangan pun menjadi sulit terwujud, karena solusi yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasinya adalah kebijakan impor pangan.

Kebijakan impor pangan menyebabkan timbulnya ketergantungan sektor pertanian Indonesia pada produksi pangan global. Hal ini membahayakan kedaulatan dan kemandirian pangan nasional karena pada sistem ekonomi global, pertanian merupakan bagian dari sistem kapitalis.<sup>21</sup> Jelas tidak sejalan dengan demokrasi ekonomi Indonesia yang dibangun berdasarkan atas prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Provinsi Jawa Barat merupakan provinsi yang perekonomiannya penduduknya berbasis kepada kegiatan pertanian. Dengan kondisi demikian, maka ketahanan pangannya perlu senantiasa dipelihara dan ditingkatkan. Lahan-lahan pertanian yang ada perlu dijaga kesuburannya dan ditingkatkan luas lahannya, serta dicegah penurunan kualitas kesuburan dan berkurangnya luas lahan pertanian. Penambahan luas lahan pertanian dapat dilakukan dari tanah-tanah yang berasal dari hasil penertiban tanah terlantar. Di Kabupaten Sukabumi misalnya, jika tanah terlantar mencapai 12.652,8 Ha maka seharusnya terjadi penambahan luas lahan pertanian yang cukup signifikan, meskipun tidak seluas tanah yang terindikasi terlantar tersebut. Seharusnya PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dapat mengatasi kelangkaan tanah yang terjadi, termasuk juga kelangkaan tanah untuk produksi pangan baik di Kabupaten Sukabumi, di Kabupaten Tasikmalaya maupun di daerah-daerah lain di Indonesia. Hal ini disebabkan tanah yang terlantar tersebut diambil-alih pemerintah untuk didaya-gunakan melalui program redistribusi tanah dalam kerangka besar reforma agraria.

Tujuan akhir dari reforma agraria adalah menciptakan keadilan agraria dan menghilangkan kemiskinan (petani). Keadilan agraria adalah keadaan di mana:<sup>22</sup> a) tidak adanya konsentrasi yang berarti dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah beserta kekayaan alam yang menjadi hajat hidup orang banyak; b) terjaminnya kepastian hak penguasaan dan pemanfaatan rakyat setempat terhadap tanah dan

---

<sup>21</sup> van der Ploeg, Jan Douwe, *Peasants and the Art of Farming, A Chayanovian Manifesto*, Agrarian Change and Peasant Studies, Fernwood Publishing, Halifax and Winnipeg, 2013, hlm. 15

<sup>22</sup> Noer Fauzi Rahman, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: dari Tuntutan Lokal hingga Kecenderungan Global*, Insist Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 19.

kekayaan alam lainnya; c) terjaminnya keberlangsungan dan kemajuan sistem produksi rakyat setempat yang menjadi sumber penghidupan mereka.

Untuk mewujudkan keadilan agraria, maka untuk memaknai berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam konteks ketahanan pangan harus dilakukan dalam bingkai (kerangka) reforma agraria. Pengalaman beberapa negara menunjukkan bahwa reforma agraria dapat menurunkan angka kemiskinan. Cina misalnya, reforma agraria yang mulai diterapkan pada 1978 berhasil menurunkan angka kemiskinan di Cina dari 53% pada 1981 menjadi 8% di 2001<sup>23</sup>. Agar penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dapat mempunyai kontribusi yang signifikan kepada kebijakan reforma agraria, maka memaknai ketentuan-ketentuan dalam PP No. 11 Tahun 2010 harus dikaitkan dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Berkelanjutan dan Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan dalam kerangka Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Perwujudan ketahanan pangan Provinsi Jawa Barat tentu tidak cukup hanya semata-mata menertibkan dan mendayagunakan tanah terlantar yang luasnya mencapai 7,3 juta hektar. Namun, mewujudkan kerangka kebijakan mendayagunakan tanah terlantar harus dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan akses sosial dan ekonomi dari masyarakat, khususnya petani terhadap tanah, sehingga tidak ada lagi masalah-masalah kemiskinan dan masalah sosial lainnya serta dapat meningkatkan ketahanan pangan.

## Penutup

Kebijakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar harus dibangun dalam kerangka reforma agraria; artinya kebijakan pendayagunaan tanah terlantar harus lebih diutamakan daripada kebijakan penertiban tanah terlantar, meskipun hakekatnya antara penertiban dan pendayagunaan tidak dapat dipisahkan. Kebijakan pendayagunaan tanah terlantar harus diikuti dengan kebijakan-kebijakan pendukung lainnya yang berorientasi kerakyatan, mengedepankan keadilan, bersifat integratif, berkelanjutan dan lestari dalam pengelolaannya<sup>24</sup>. Hal ini sejalan

---

<sup>23</sup> Ida Nurlinda, *Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria*, LoGoZ Publishing-Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fak. Hukum Unpad, Bandung, 2013, hlm. 62

<sup>24</sup> Achmad Sodiki, *Op.Cit.*, hlm. 23.

dengan 3 prinsip utama dalam reforma agraria menurut Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yaitu prinsip keadilan, prinsip demokratis dan prinsip berkelanjutan.

Sementara itu secara khusus, berdasarkan paparan hasil penelitian di atas, dapat ditarik simpulan sebagai berikut. *Pertama*, PP No 11 Tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar belum efektif untuk menangani kasus di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupataen Sukabumi. Hal ini disebabkan PP 11 Tahun 2010 memiliki kendala dalam memetakan tanah yang terindikasi terlantar karena pada faktanya identifikasi dan penelitian tidak dilakukan dengan melibatkan instansi yang kewenangannya terkait dengan penetapan tanah terlantar. *Kedua*, Pendayagunaan tanah terlantar belum diarahkan untuk menambah dan mengoptimalkan penyediaan lahan pertanian sehingga penertiban tanah terlantar tidak memberikan nilai tambah, atau memperkuat ketahanan pangan di Propinsi Jawa Barat.

Oleh karena adanya fenomena tersebut, maka peneliti memberikan rekomendasi berupa: *pertama*, perlunya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dan pertanian agar dapat diperoleh pemanfaatan tanah yang optimal dan pendayagunaan tanah dapat dilakukan dengan maksimal. *Kedua*, perlu dilakukan kajian lebih lanjut terkait kebijakan penyediaan lahan pertanian yang selaras dengan kebijakan nasional untuk mewujudkan ketahanan pangan yang berkelanjutan.

## Daftar Pustaka

- Achmad, Fandy, Sentot Setyasiswanto dan Mumu Muhajir, *Ketahanan Pangan dan Perubahan Iklim, Dua Kasus dari Kalimantan Tengah*, Kertas Kerja Epistema No. 2 Tahun 2012.
- Biro Pusat Statistika (BPS) Kabupaten Sukabumi, 2011.
- der Ploeg, van, Jan Douwe, *Peasants and the Art of Farming, A Chayanovian Manifesto, Agrarian Change and Peaseant Studies*, Fernwood Publishing, Halifax and Winnipeg, 2013.
- Fauzi Rahman, Noer, *Bersaksi untuk Pembaruan agraria: dari Tuntutan Lokal hingga Kecenderungan Global*, Insist Press, Yogyakarta, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Land Reform: dari Masa ke Masa*, Tanah Air Beta, Yogyakarta, 2012.
- Kabupaten Tasikmalaya dalam Angka, 2011.

- Lucas, Anton and Warren Carol (editor), *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*, Ohio University Research in International Studies, Southeast Asia Series No. 126, Ohio University Press, Athens, 2013.
- Mc Michael, Philip, *Food Regimes and Agrarian Questions*, The Agrarian Change and Peasant Studies series, vol 3, Fernwood Publishing, Canada, 2013.
- Nurhasanah, Listiani, *Pelaksanaan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di wilayah Kabupaten Karawang dalam rangka Reforma Agraria ditinjau dari PP No. 11 tahun 2010*, Skripsi S-1, Fakultas Hukum Unpad, 2012.
- Nurlinda, Ida, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- , *Penataan Ruang yang mendukung Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, Makalah pada Simposium Nasional Pertanahan di Indonesia pada Abad 21, Badan Kerja Sama (BKS) Fakultas Hukum Negeri seluruh Indonesia dengan BPN, Jakarta, 13 Desember 2011.
- , *Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria*, LoGoz Publishing-Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fak. Hukum Unpad, Bandung, 2013.
- S.W. Sumardjono, Maria, *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, KOMPAS, Jakarta, 2005.
- Sasmita, Galih, *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar untuk Kemakmuran Rakyat di Kabupaten Sukabumi dihubungkan dengan PP No. 11 tahun 2010*, Skripsi pada Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2011.
- Sodiki, Achmad, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press (Konpress) Jakarta, 2013.
- Suhariningsih, *Tanah Terlantar: Asas dan Pembaharuan Konsep menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2009.
- Toha, Kurnia, Ka. Pusat Hukum dan Humas BPN, *BPN nyatakan 4,8 juta ha lahan terlantar*, Harian Media Indonesia, 25 September 2012.
- Winoto, Joyo, *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam rangka mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, Makalah Kuliah Umum di Balai Senat UGM, Yogyakarta, 22 November 2007.